

La justice environnementale aux États-Unis : construction et usages d'une catégorie d'analyse et d'une catégorie d'action

Sylvie Fol | Géraldine Pflieger

Résumé : *Au croisement des enjeux environnementaux et des enjeux liés à la réduction des inégalités sociales et raciales, la notion de justice environnementale a pris un essor important ces dernières années aux États-Unis. Depuis son apparition, cette notion s'est imposée progressivement dans de nombreux domaines, s'est élargie et relève aujourd'hui de différents registres de définition. La justice environnementale a ainsi affirmé son rôle en tant que référentiel des politiques publiques, porté par une diversité d'acteurs aux stratégies multiples et parfois contradictoires. Parallèlement, son usage comme concept d'analyse s'est développé, notamment pour interroger la notion de justice sociale, cette utilisation faisant toutefois l'objet de débats, au sein du monde académique, quant à l'intérêt heuristique du concept. A partir d'une revue de la littérature, le présent article tente de rendre compte de la genèse et du développement de la notion de justice environnementale, à la fois comme catégorie d'analyse, comme catégorie de l'action collective, des mouvements sociaux, et comme catégorie de l'action publique. Il analyse ensuite les conditions de sa mobilisation dans le domaine des transports, dans le contexte de l'agglomération de San Francisco.*

L'introduction des préoccupations d'environnement dans la lutte contre les inégalités raciales est relativement récente. Elle résulte de mouvements qui se sont développés dans les années 1980 pour protester contre l'impact disproportionné de la pollution sur les minorités (Bullard et al., 1997). Dans cette période, différentes communautés se sont organisées pour lutter contre l'implantation de sources de nuisances dans des quartiers habités principalement par des familles pauvres et/ou appartenant à des minorités ethniques (Taylor, 2000). A cette phase d'émergence politique a succédé une phase d'institutionnalisation de la justice environnementale, qui est devenue un critère d'évaluation de l'action publique (Holifield, 2001). La notion a ainsi fait l'objet de transferts entre différents groupes, experts, militants et acteurs publics, qui n'en ont pas exactement la même définition ni le même usage. Les débats liés à la justice environnementale donnent lieu depuis quelques années à des « forums hybrides » (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001), au sein desquels interviennent experts et citoyens pour débattre des impacts et des risques de certains équipements. L'élargissement progressif de la notion a provoqué des débats dans le monde académique sur son efficacité en termes de politiques publiques (*policy*) comme en termes d'action politique (*politics*). La justice environnementale a affirmé son rôle en tant que référentiel des politiques publiques d'échelle sectorielle ou locale (Faure, Pollet, Warin, 1995), porté par une diversité d'acteurs aux stratégies multiples et parfois contradictoires. Parallèlement, son usage comme concept d'analyse s'est développé, notamment pour interroger la notion de justice sociale, cette utilisation faisant toutefois l'objet de débats, au sein du monde académique, quant à l'intérêt heuristique du concept (Harvey, 1996).

A partir d'une revue de la littérature, nous tenterons de rendre compte de la genèse et du développement de la notion de justice environnementale, à la fois comme catégorie d'analyse, comme catégorie de l'action collective, des mouvements sociaux, et comme catégorie de l'action publique. Nous analyserons ensuite les conditions de sa mobilisation dans le domaine des transports à San Francisco¹.

1- Genèse de la notion de justice environnementale aux États-Unis

Le contenu exact de la notion de justice environnementale n'est pas stabilisé. Il concerne, dans sa définition la plus simple, la concordance spatiale entre deux phénomènes : la présence de risques ou de nuisances environnementales et la présence de résidants issus des minorités sociales ou ethniques. Cette définition donne lieu à des débats concernant d'une part le contenu même de ce

1 Notre analyse s'appuie sur une revue de la littérature recueillie lors de plusieurs séjours en Californie, à l'Université de Berkeley, ainsi que sur un travail de terrain réalisé dans l'agglomération de San Francisco.

que l'on inscrit dans le registre des risques environnementaux (santé, pollution, éducation, travail, habitat...), et d'autre part la caractérisation spatiale et/ou sociale des publics concernés.

Une notion construite par les mouvements sociaux

Le concept de justice environnementale aux Etats-Unis est issu, à la fin des années 1980, d'un élargissement du concept de racisme environnemental à une approche plus large des discriminations environnementales, définies non plus seulement en termes raciaux ou ethniques mais aussi sociaux (Holifield, 2000). Dès lors, les termes de justice environnementale et de mouvement pour la justice environnementale ont rapidement fait florès aux Etats-Unis. En associant les enjeux raciaux et sociaux aux enjeux environnementaux, cette notion permet de nourrir le mouvement environnementaliste de revendications issues du mouvement Noir et des Droits Civils (Taylor, 2000 ; Holifield, 2001) et de créer un lien entre des groupes environnementalistes et des groupes communautaires aux caractéristiques sociales très différentes (Taylor, 2000 ; Faber et McCarthy, 2001). Pour Taylor (2000), la justice environnementale sert de nouveau paradigme aux mouvements environnementalistes, modifiant en profondeur leurs discours et les fondements idéologiques de leur action. Si ce paradigme rencontre un très large écho en un temps minime, c'est parce qu'il s'adresse à une large part de la population et que le mouvement pour la justice environnementale a su, dès sa naissance, s'approprier les cadres d'action des mouvements sociaux existants comme des universitaires, des experts et des acteurs politiques tout en les adaptant à son propre usage. Il a ainsi créé de nouvelles valeurs à partir de préoccupations communes à de nombreux groupes, telles que la lutte contre les inégalités de race, de classe et de genre. Pour les mouvements écologistes, le terme de justice environnementale a été préféré à celui, plus ancien, d'équité environnementale car il se voulait plus englobant. Le choix du terme « justice » n'est bien entendu pas neutre et renvoie à un usage militant de la notion, que l'on retrouve dans d'autres registres revendicatifs, notamment syndicaux. Par ailleurs, du point de vue du mouvement qui se mettait en place, il ne s'agissait pas d'obtenir une répartition « équitable » de la pollution mais plutôt d'empêcher son apparition (Holifield, 2001).

En 1991, se réunit le « *First National People of Color Environmental Leadership Summit* », qui élargit le mouvement de préoccupations centrées sur les dangers de la pollution à des enjeux de santé publique, de sécurité au travail, de transports, d'allocation des ressources et de participation communautaire (Bullard et Johnson, 2000). A l'issue de ce sommet, dont sont nées une série de dispositions opératoires visant à décliner plus concrètement les principes de la justice environnementale, les différentes organisations qui s'étaient développées localement commencent à se structurer et à mettre en place un organe de coordination et des réseaux fonctionnant à différents échelons territoriaux et institutionnels (Faber et McCarthy, 2001).

Dès lors, les réseaux de justice environnementale vont faire pression sur l'*Environmental Protection Agency*² en vue d'une meilleure prise en compte de leurs préoccupations. Dans leur approche qui s'élargit, l'environnement est perçu dans un sens assez proche de celui de milieu ou de cadre de vie. La justice environnementale se rapproche alors de la notion de justice sociale, intégrant des revendications politiques, telles que la justice en termes de qualité des logements, de travail, de santé, de genre ou d'éducation... Sur la scène politique américaine, les revendications relatives à la justice environnementale sont donc un medium pour faire passer un discours plus radical sur les inégalités sociales et spatiales, passant par des voies innovantes en explorant de nouveaux modes de participation et d'action politique (Faber et McCarthy, 2001). Les mouvements écologistes se sont ainsi emparés de la notion de justice environnementale pour la soumettre au processus classique de *concept stretching*, élargissant sa définition jusqu'à ce qu'elle y perde une partie de son sens ou de sa spécificité. Pour Foreman (1998), la difficulté à mettre des limites à la définition de la justice

2 L'Environmental Protection Agency est une agence gouvernementale créée par l'administration Nixon en Juillet 1970 avec pour mission de protéger l'environnement et la santé publique.

environnementale rend cette notion très efficace comme rhétorique à usage politique, même si elle en dilue le sens et la rend moins opérationnelle en tant que catégorie d'action publique. En ce sens, le développement de la notion de justice environnementale au-delà des frontières de l'écologie, permet de mobiliser un ensemble d'acteurs associatifs éclectiques qui se retrouvent autour de ce concept flou.

L'institutionnalisation de la justice environnementale

Avant de parler de justice environnementale, pour traiter de la discrimination raciale dans le domaine de l'environnement, les institutions fédérales américaines se sont appuyées sur le cadre légal issu de la Constitution. En particulier, l'acte pour les droits civiques de 1964 intègre le fameux titre VI qui protège de toute discrimination raciale les bénéficiaires des politiques fédérales. Or, dans les années 80, plusieurs études établissent une corrélation entre la localisation des décharges et les caractéristiques raciales du quartier d'implantation (Pellow et al., 2001). Dès lors, l'attention des pouvoirs publics sur la question de la justice environnementale est soulevée.

Dès 1993, le gouvernement fédéral crée le *National Environmental Justice Advisory Committee*, dont les membres, universitaires et représentants des organisations non gouvernementales et groupes communautaires, des collectivités locales, des gouvernements tribaux et des entreprises sont désignés par l'*Environmental Protection Agency* (EPA). Ce comité sert de forum de discussion en vue de l'intégration de la justice environnementale parmi les priorités de l'EPA. En 1994, l'administration Clinton infléchit les normes en vue de la prise en compte explicite des inégalités environnementales : l'*Executive Order* 12898, directive portant sur les actions fédérales, définit le champ de la justice environnementale en étendant les objectifs de non-discrimination des minorités et handicapés aux pauvres. En 2000, c'est au tour de l'*Environmental Protection Agency* de donner à cette notion de justice environnementale une dimension spatiale - en mettant l'accent sur le quartier de résidence - et analytique :

« Le but de la justice environnementale est d'assurer que toute personne, au regard de sa race, de son origine nationale ou de son revenu est protégée par des impacts disproportionnés des risques environnementaux. Pour être qualifiées de communautés de justice environnementale, les résidents doivent être pauvres ou issus d'une minorité ethnique et exclus des politiques environnementales ou sujettes à des impacts ou à des risques environnementaux disproportionnés. » (*U.S. Environmental Protection Agency, Office of Environmental Justice, 2000*)

Ainsi, le concept de justice environnementale devient étroitement lié à une définition spatiale des communautés dites de justice environnementale et à une normalisation de situations types face aux risques environnementaux. Des outils techniques sont alors mis au service de cette délimitation, les SIG permettant de modéliser les nuisances et, en croisant ces critères avec des variables ethniques, de délimiter des zones sensibles (Harner et al., 2003). Dans cette perspective, la notion de justice environnementale est réduite à la définition d'une communauté cible pour devenir un critère d'évaluation strict d'une politique publique donnée et de ses impacts environnementaux. Sur le même modèle que l'*Environmental Protection Agency*, les administrations fédérales ont chacune fixé leurs propres définitions de la justice environnementale : pour le département du logement et de l'urbanisme (*Department of Housing and Urban Development*) il s'agit des conditions d'accès aux infrastructures sanitaires de base ; pour les administrations fédérales des autoroutes ou des transports publics, il s'agit d'assurer l'égal bénéfice des communautés de justice environnementale pour chacun des projets de transports initiés. La notion de justice environnementale se rapproche ainsi d'une notion d'accès aux services, le terme d'environnement étant pris dans un sens de plus en plus large.

Du point de vue des mouvements environnementalistes et communautaires, l'institutionnalisation de la notion de justice environnementale va de pair avec un processus de professionnalisation des militants. Amenés à des négociations continues avec les instances gouvernementales aux différentes échelles territoriales, les activistes sont engagés dans des discussions impliquant

scientifiques, experts professionnels et acteurs politiques. La participation à ces forums les amène à mobiliser des savoirs de plus en plus spécialisés et techniques, les faisant sortir de leur rôle exclusif de militants. Cette évolution a, selon certains auteurs, des répercussions en termes de réduction des pratiques démocratiques internes aux mouvements (Faber et McCarthy, 2001) et peut être interprétée dans le sens d'une certaine dépolitisation de leurs modes d'action.

La construction et la diffusion de la notion de justice environnementale comme catégorie de mobilisation résultent de la rencontre puis de l'hybridation entre discours associatif et expert. L'hybridation rapide des rhétoriques a été accentuée par le recours systématique à l'expertise des milieux associatifs américains, sans qu'une frontière claire puisse être dès lors dessinée entre les argumentaires des experts et ceux des militants. A la manière des forums hybrides identifiés par Callon, Lacoumes et Barthes, où les limites entre « ce qui est reconnu comme indiscutablement technique et ce qui est reconnu comme indiscutablement social » (2001) ne cessent de fluctuer, le mouvement de justice environnementale a su allier des objectifs de lutte contre les inégalités sociales – bien au-delà de l'environnement – aux priorités écologiques et sociotechniques issues de la production scientifique et universitaire. En parallèle, la perméabilité entre l'expertise académique et le militantisme a entraîné la mutation progressive du mot d'ordre de justice environnementale en objet scientifique, réapproprié dans le monde académique, au sein de différents domaines disciplinaires. La justice environnementale est devenue une catégorie de recherche à part entière sous l'influence institutionnelle de *l'Environmental Protection Agency* et des budgets de recherche publique financés conjointement par les administrations publiques, les fondations et les ONG (Sierra Club, WWF...).

Les débats académiques : les critiques internes et externes de la justice distributive

La diffusion du concept dans l'espace public, des mouvements sociaux aux institutions publiques, a été plus rapide que l'exercice de théorisation scientifique. En effet, jusque dans les années 1990, cette notion demeure sous-théorisée et fait peu débat. Les mouvements pour la justice environnementale ont identifié deux types de justice (Taylor, 2000) :

- la justice distributive qui vise à identifier les bénéficiaires d'équipements, services, ou dispositifs permettant une plus grande efficacité environnementale (transports publics, station d'épuration, etc..) et à permettre une juste répartition des nuisances ou des effets environnementaux d'une nouvelle infrastructure selon les catégories sociales ou ethniques (autoroute, aéroport, usine d'incinération...)

- la justice corrective, relative à des nuisances et à des situations partiellement ou entièrement héritées du passé, où l'engagement des citoyens ou du politique visera à corriger *a posteriori* les effets des actions et des politiques antérieures.

Ces deux dimensions de la justice environnementale sont en réalité très proches et complémentaires. Elles se situent dans le cadre de la notion de justice distributive définie par John Rawls (1971). L'analogie entre justice environnementale et justice distributive a conduit tout d'abord à placer le débat académique sur les différentes méthodes de mesure des inégalités environnementales, cette connaissance apparaissant comme le passage obligé pour la mise en œuvre de politiques de correction. Depuis la fin des années 1980, l'essentiel des travaux menés aux Etats-Unis s'est ainsi attaché à mesurer les inégalités environnementales, raciales, sociales ou spatiales (Schweitzer et Valenzuela, 2004 ; Bowen, 2002). Les études de cas empiriques ont longtemps dominé la littérature sur la justice environnementale, sans que le concept de justice distributive, toujours en arrière-plan, ne soit véritablement discuté.

Or la focalisation systématique de l'analyse sur la géographie des inégalités environnementales est la première des critiques adressée aux usages de la notion de justice environnementale. En effet, à travers l'idée d'équité, Rawls laisse une marge d'interprétation considérable pour évaluer une situation plus ou moins juste en termes de distribution des inégalités. Or au plan environnemental – et spatial – la partition entre une situation juste et injuste demeure un exercice complexe et

fortement contextualisé, d'une ville ou d'un pays à l'autre. Comment parler de justice distributive, et donc de correction, alors que l'environnement est par essence un facteur de différenciation spatiale ? La notion doit être adaptée au contexte pour s'approcher de la conception d'une justice « située » (Holifield, 2001). Il en résulte une plus forte attention accordée aux situations perçues comme injustes ou sur le manque de traitement équitable par la puissance publique.

La deuxième série de critiques concerne la distinction entre les inégalités de distribution et l'étude des processus sociaux, politiques et institutionnels ayant produit de telles inégalités environnementales. Pour Pellow et al. (2001), l'injustice environnementale est un processus social mettant en jeu de nombreux acteurs. Les intérêts des groupes sont complexes, parfois interdépendants et les inégalités environnementales sont le résultat d'une lutte pour l'accès à des ressources dont les coûts et les bénéfices sont distribués de manière inégale. A la suite de Young (1990), l'accent a été mis sur la compréhension des phénomènes sociaux et institutionnels conduisant aux situations d'injustices. De même, Schlosberg (2004, 2007) propose de remettre au centre de la réflexion la notion, déjà présente chez Rawls, de reconnaissance (*recognition*) qui permet d'identifier, dans un contexte donné, les situations considérées comme environnementalement injustes. Pour Schlosberg (2007), la dichotomie entre les injustices de distribution effective et la reconnaissance des logiques intrinsèques de production des inégalités doit être dépassée. L'enjeu est de promouvoir une approche multidimensionnelle de la justice environnementale afin de comprendre simultanément la nature contextuelle et matérielle des inégalités environnementales et les processus qui les ont fondées. Cette vision se rapproche de la justice procédurale (Holifield, 2001, Hillman, 2002), qui va plus loin encore que la reconnaissance, pour prendre en compte la participation des citoyens au processus de décision. L'hypothèse sous-jacente, et sujette à caution, est qu'une plus grande ouverture du processus aux acteurs lésés permettra de réduire les injustices distributives.

La troisième série de critiques est plus radicale. Les auteurs viennent du courant de l'écologie politique urbaine marxiste, suivant les critiques adressées par David Harvey (1996) aux travaux sur la justice environnementale. Ce dernier a dénoncé l'insuffisante prise en compte des logiques fondamentales menant aux situations d'injustices observées, telles que les relations asymétriques résultant du processus d'accumulation du capital. Swyngedouw et Heynen (2003) critiquent la vision trop libérale de la justice distributive qui évite soigneusement de traiter du rôle du capitalisme néolibéral dans l'organisation du rapport homme-nature. La littérature sur la justice environnementale est accusée d'être trop empiriste et trop étroite dans sa portée théorique. Ces critiques sont bien évidemment proches des plaidoyers précédents en faveur d'une plus forte prise en compte des processus de production des injustices. Mais elles vont plus loin en mettant en question le cadre d'analyse de la justice environnementale et sa capacité à percevoir les logiques foncièrement hégémoniques qui mènent aux injustices. La preuve souvent avancée est que le concept même de justice environnementale est employé par des agences gouvernementales nationales comme nouvel instrument d'action publique.

Au vu de ces critiques, le débat autour de l'idée de justice et de justice environnementale impose sans cesse de contextualiser l'usage d'une notion qui s'est largement diffusée, des mouvements sociaux, aux institutions publiques puis aux études urbaines. Les critiques montrent que le concept de justice environnementale n'est pas figé. Il est polysémique et élastique (Walker et Bulkeley, 2006) et dépend étroitement de la position des acteurs sociaux, politiques et scientifiques qui l'emploient (Debbané et Keil, 2004). Le cas des politiques de transports illustre à la fois la manière dont la justice environnementale fait l'objet d'interprétations extrêmement élastiques et à quel point elle fait désormais partie des référentiels d'action publique tout en étant utilisée par les mouvements communautaires pour légitimer leurs actions. A San Francisco, la mobilisation de la notion est autant le fait des acteurs des politiques de transports que des groupes communautaires agissant au nom de la lutte contre les discriminations. Mise en avant par les acteurs des politiques publiques de transports, elle sert en partie de justification aux actions mises en place. Du point de vue des

organisations communautaires, on relève un usage de la justice environnementale dans le cadre de revendications de justice sociale qui, ayant perdu de leur pouvoir mobilisateur, y retrouvent une nouvelle vigueur. La justice environnementale permet ainsi la création de consensus politiques et de revendications communes entre des groupes sociaux dont l'alliance ne va pas de soi.

2- Le cas des politiques de transports dans l'agglomération de San Francisco

Le domaine des transports est sans doute particulièrement sensible du point de vue du droit des minorités. C'est en effet dans les transports publics que le mouvement des Droits Civiques est né, à travers des boycotts et des luttes qui restent encore aujourd'hui emblématiques. Aujourd'hui, les transports sont un champ d'application privilégié de la notion de justice environnementale d'un double point de vue : d'une part du fait des nuisances importantes qu'ils produisent, souvent concentrées spatialement dans des quartiers déshérités et habités majoritairement par des minorités ethniques ; d'autre part, en raison des disparités d'accès aux ressources urbaines (emploi, équipements, commerces, services) que l'inégal accès aux transports (selon les catégories sociales et raciales) et l'inégale desserte en transports (des différents quartiers selon les caractéristiques sociales et ethniques de leur population) engendrent.

Les enjeux de la justice environnementale dans les transports

La notion de justice environnementale dans les transports a connu un important développement depuis la fin des années 1990, tant dans la littérature académique que dans les politiques publiques. Différents travaux proposent des méthodes de mesure de l'impact environnemental inégal des projets de transports (Forkenbrock et Schweitzer, 1999 ; Mills et Neuhauser, 2000). Aux côtés de ces travaux strictement académiques, émergent à la fin des années 90 des analyses alliant réflexion théorique et engagement politique sur le terrain, dont le rôle dans la diffusion de la notion de justice environnementale est à la fois original et essentiel (Bullard et Johnson, 1997 ; Bullard, Johnson et Torres, 2004).

En 2003, l'Institut d'Études sur les Transports de l'Université de Berkeley publie un « Guide du citoyen » sur la justice environnementale dans les transports (Cairns et al., 2003). La définition qui en est donnée est la suivante : « La justice environnementale appliquée aux transports consiste essentiellement à assurer une égale répartition entre les populations des bénéfiques et des inconvénients liés aux transports ». Outre l'égalité d'accès au réseau et la juste répartition des nuisances liées aux transports, la définition du guide inclut explicitement la participation des groupes communautaires à l'élaboration des projets de transports. Cette conception de la justice environnementale témoigne d'une extension de la notion soulignée plus haut, du strict impact inégal des nuisances des infrastructures et équipements de transports sur les différents quartiers en fonction des caractéristiques de leur population, à la prise en compte des inégalités d'accès entre groupes sociaux et ethniques. La dimension environnementale s'efface de fait derrière un objectif explicite de justice sociale où la dimension spatiale est reformulée pour ne plus s'intéresser aux seules nuisances mais aux enjeux d'accessibilité. Par ailleurs, la notion de justice procédurale est clairement mobilisée à travers l'enjeu de participation des groupes défavorisés.

Dans le domaine des transports, comme dans celui des ressources naturelles, les chercheurs des universités californiennes de Berkeley et de Los Angeles ont joué un rôle de premier plan dans la structuration des mouvements de justice environnementale, illustrant la perméabilité entre les différentes approches de la notion et les champs qui les portent, ici le champ académique et le champ de l'action collective. Leur *Guide du citoyen* et les collaborations renouvelées avec les associations écologistes vont bien plus loin que les conseils sur les modes de faire, mais définissent les catégories d'actions et les priorités d'intervention, contribuant à un formatage de l'action collective. De plus, les travaux académiques engagés par ces mêmes chercheurs ont été conçus pour permettre un transfert direct des résultats dans le champ politique.

Au plan des politiques publiques nationales, c'est à partir des années 90 que les politiques de transports se donnent des objectifs d'équité sociale et commencent à favoriser les transports en commun, mettant un terme à ce que certains auteurs ont appelé l'*Interstate Era* ou ère des autoroutes (Jakowitsch, Ernst, 2004). Une étape essentielle pour le développement des politiques de transports en commun est franchie en 1991, avec la promulgation de l'*Intermodal Surface Transportation Efficiency Act* (ISTEA), qui rétablit l'équilibre des financements entre investissements routiers et développement des transports en commun³ (Goldman, Deakin, 2000). Surtout, ce texte introduit une fongibilité des financements qui permet aux autorités métropolitaines de transport, désormais maîtresses de leurs choix d'investissement, de décider quel degré de priorité accorder aux transports collectifs⁴. Il rend également obligatoire la concertation en matière de choix d'investissement, cette concertation concernant à la fois les acteurs des transports et les citoyens⁵. En 1998, le *Transportation Equity Act for the 21st Century* (TEA-21), qui se substitue à l'ISTEA à l'expiration de ce dernier, prolonge ces tendances. L'implication des citoyens et des usagers est renforcée et la prise en compte des besoins des pauvres et des minorités ethniques est affirmée comme une priorité, à l'image des injonctions que l'on peut constater dans l'ensemble des politiques urbaines, tendant à renforcer la participation des citoyens à la décision politique. Par ailleurs, le renversement des priorités entre les transports routiers (financement des infrastructures routières) et les transports en commun, amorcé dès le début des années 90 sur la base de considérations environnementales, est désormais porté par des enjeux de justice environnementale, illustrant une évolution significative des politiques publiques. La notion de justice environnementale devient alors un objectif et un critère d'évaluation essentiel des politiques de transports. Alors même que la justice environnementale devient un levier de la lutte contre les inégalités de mobilité, elle se trouve en même temps au cœur des tensions entre deux objectifs qui se révèlent parfois contradictoires : assurer une meilleure accessibilité aux ménages pauvres et aux minorités ethniques et protéger l'environnement. Ainsi, la dimension sociale et la dimension environnementale contenues l'une et l'autre dans la notion de justice environnementale ne font pas toujours bon ménage dans le domaine des transports (Schweitzer et Valenzuela, 2004).

La prise en compte des objectifs de justice environnementale dans les politiques de transport à San Francisco

Le cadre de l'agglomération de San Francisco, qui a toujours été considérée comme une région novatrice dans le domaine de la protection de l'environnement aussi bien que de la justice sociale, est intéressant pour analyser les conditions de mise en application des principes de justice environnementale dans les transports⁶. Nous analyserons dans un premier temps la manière dont les acteurs publics locaux se sont saisis de la notion, puis les conditions de sa mobilisation par les organisations communautaires.

3 Avant l'ISTEA, les fonds fédéraux couvraient 90% des coûts des investissements routiers mais seulement 75% de ceux des projets de transports en commun.

4 Environ 75% des fonds destinés à la route sont désormais utilisables pour financer des projets de transports en commun ou tout autre projet émanant des communautés.

5 Chaque agglomération doit se doter d'un Plan Régional de Transports définissant les stratégies et les priorités des politiques de transports. L'élaboration de ce plan doit associer les représentants des « *communities* ».

6 Notre analyse s'appuie sur une enquête de terrain sur les politiques de transports dans l'agglomération de San Francisco réalisée par les deux auteurs entre Janvier et Juillet 2004. Parallèlement à un travail d'analyse de la littérature grise (rapports, documents d'analyse et de planification, etc...), nous avons mené une trentaine d'entretiens avec des acteurs locaux (responsables au sein de l'autorité métropolitaine de transports, compagnies locales de transports publics, responsables d'associations et d'organisations communautaires). Enfin, nous avons pu faire un travail d'observation en assistant à plusieurs réunions entre acteurs locaux (réunions de travail sur la mise en place de dispositifs d'aide aux transports pour les personnes défavorisées, réunions de concertation entre l'autorité métropolitaine de transports et les représentants associatifs et communautaires...).

Une agglomération fragmentée au plan institutionnel

L'agglomération de San Francisco accueille une population très diverse sur le plan ethnique. Le taux de pauvreté y est relativement bas comparé à celui de la Californie (moins de 9% comparé à plus de 14%) mais ce constat est à tempérer par le haut niveau de vie et le niveau très élevé des prix. L'agglomération, comme la plupart de ses homologues californiennes, se caractérise par une suprématie de l'automobile, qui a façonné le développement urbain et conditionne largement les déplacements, malgré les efforts importants réalisés dans le domaine des transports en commun. Seuls environ 9% des ménages de l'agglomération ne possédaient pas d'automobile en 2006. Parmi les ménages pauvres, la motorisation est cependant beaucoup plus faible puisque 27% de ces ménages n'ont pas accès à une voiture, ce qui les rend évidemment très dépendants des autres modes de transport et en particulier des transports publics, qui représentent dès lors un enjeu très important en termes de justice à la fois sociale et environnementale.

L'agglomération de San Francisco se caractérise par une grande fragmentation institutionnelle (Innes et Gruber, 2000). De nombreux acteurs se partagent le pouvoir de décision et la gestion d'un système de transport en commun complexe et encore peu coordonné et harmonisé.

la **Metropolitan Transportation Commission** (MTC) est l'institution qui gère les politiques de transport à l'échelle de l'agglomération depuis une trentaine d'années. Créée en 1970, elle a eu pour objectif premier d'aider à la mise en oeuvre du projet de BART (*Bay Area Rapid Transit*) le réseau régional de desserte ferrée rapide. Elle gère aujourd'hui une part importante des moyens financiers attribués par le gouvernement fédéral et l'Etat aux politiques de transports⁷.

les **9 comtés** qui composent l'agglomération ont un rôle important de définition et de financement des politiques de mobilité, à travers la part de taxes sur les ventes (*sale taxes*) qu'ils consacrent aux projets de transport.

l'agglomération compte **28 agences de transport** : la plus importante en termes de nombre de voyageurs est MUNI, qui dépend de la municipalité de San Francisco. Le *Bay Area Rapid Transit* (BART) est la seconde, avec une aire de desserte beaucoup plus importante puisque ses lignes rapides (comparables au RER) couvrent une grande partie de l'agglomération et sont en cours d'extension. *AC Transit*, la plus importante agence d'autobus de l'agglomération, couvre les comtés d'Alameda et Contra Costa, tandis que de nombreuses petites agences, publiques ou privées, couvrent le reste du territoire.

La justice environnementale dans les documents de planification des transports

Dès 1998, le Plan Régional de Transports de l'agglomération de San Francisco intègre un rapport sur l'équité sociale. Mais c'est dans le cadre du Plan Régional de Transports pour 2001 que des dispositifs issus à proprement parler des principes de justice environnementale sont mis en place par la *Metropolitan Transportation Commission*. Le Plan intègre en premier lieu un rapport sur le « *Lifeline Transportation Network* », qui définit un réseau de lignes considérées comme « vitales » : il s'agit d'identifier les besoins en transports en commun dans les quartiers les plus pauvres de l'agglomération et de définir les liaisons de transports qui d'une part assurent la desserte directe des quartiers accueillant le plus de ménages pauvres, et d'autre part desservent les destinations considérées comme essentielles (centres d'emplois, écoles, crèches, centres médicaux, programmes de logements sociaux, services publics, etc...). Ce rapport doit permettre d'identifier ces liaisons fondamentales afin de les améliorer, en termes de fréquence et d'amplitude du service, dans le cadre du Plan Régional de Transports.

Par ailleurs, ce Plan intègre un rapport sur l'équité et la justice environnementale, selon lequel l'enjeu de justice environnementale doit être d'assurer l'intégration des groupes à bas revenus et appartenant aux minorités dans le processus de planification et de garantir qu'un certain nombre de

⁷ Depuis l'*Intermodal Surface Transportation Efficiency Act* (ISTEA) de 1991, l'attribution des fonds passe en effet par la MTC qui les attribue aux organismes de transport ainsi qu'aux différents acteurs mettant en oeuvre des projets.

quartiers définis comme « critiques » jouissent équitablement des bénéfices du réseau de transports sans supporter une part disproportionnée de ses inconvénients. Le bénéfice des réseaux est mesuré par le seul critère de l'accès aux emplois. Le rapport annexé au Plan Régional de 1998 fait apparaître des résultats satisfaisants pour les autorités responsables des transports publics : il montre que l'accessibilité actuelle est relativement bonne dans les quartiers pauvres et qu'elle sera encore améliorée par les projets prévus au Plan de Transports.

Cette application des principes de justice environnementale témoigne en premier lieu du recouvrement, dans la mise en pratique de la notion, entre objectifs de justice sociale et de justice environnementale : équité sociale et justice environnementale sont systématiquement associées dans les documents officiels comme si leur convergence allait de soi. La participation des groupes défavorisés et des minorités ethniques est mise en avant comme élément essentiel de la mise en œuvre des principes de justice environnementale. Cette conception procédurale de la justice converge avec la montée en puissance de la participation comme nouveau référentiel de l'action publique, dont témoigne dans la même période le développement des démarches participatives comme le « Collaborative Planning ». Cependant, cette application de la notion de justice environnementale a fait l'objet de vifs débats à l'échelle régionale. Soumis aux organisations communautaires, ce premier rapport sur l'équité sociale et la justice environnementale a été bien entendu immédiatement contesté, celles-ci estimant que l'accessibilité réelle ne pouvait se mesurer au travers de critères purement « techniques » et que son évaluation devait être faite sur la base des besoins et des pratiques réelles des gens concernés. On mesure ici le glissement entre des principes de justice s'affichant comme priorité politique et leur mise en œuvre par des experts utilisant des mesures statistiques présentées comme incontestables. Le consensus apparent entre experts et représentants des organisations communautaires n'a pas résisté au filtre de la mesure, les savoirs légitimes des premiers prenant le pas sur l'expérience et les « savoirs citoyens » des seconds. Par ailleurs parmi les lignes considérées en 1999 comme « vitales » pour les déplacements des citoyens pauvres, un nombre non négligeable a été supprimé quelques années plus tard, à l'occasion de « coupes budgétaires » rendues obligatoires par les baisses de recettes des « sales taxes » liées à la récession économique qui a touché la région au début des années 2000 (Bénet-Gbaffou et al., 2007). La fragmentation institutionnelle du système de gestion des transports explique que des objectifs énoncés à l'échelle de l'autorité régionale aient pu être rendus caduques par des mesures prises à l'échelle des compagnies de bus locales.

Ces débats ont cependant permis de mettre en évidence la nécessité d'associer les usagers des transports en commun au processus de planification. C'est pourquoi il a été décidé en 2003 d'engager une démarche de « *community based transportation planning* » (planification basée sur la participation des communautés). Après l'achèvement en 2004 de ce programme pilote sur cinq quartiers, l'autorité métropolitaine des transports l'a étendu en 2005 à 25 quartiers pauvres, puis à 18 quartiers pauvres en 2008. L'association étroite des représentants des organisations communautaires au processus de planification témoigne du processus de professionnalisation des militants évoqué plus haut. De même, dans le cadre du Plan Régional de Transports pour 2030, approuvé en Février 2005, les représentants des groupes communautaires sont associés à l'ensemble de l'analyse, et notamment à la définition des critères d'évaluation de l'équité sociale et de la justice environnementale. La mesure de l'accessibilité est affinée, puisque le critère de l'accessibilité est élargi de l'emploi à l'ensemble des services de base. Enfin, une autre dimension de la justice environnementale est introduite, par la mesure des distances parcourues à l'intérieur des quartiers pauvres, permettant une évaluation des nuisances supportées par ces quartiers, qui n'avaient pas du tout été prises en compte jusque là, alors même que la mesure de leur impact inégalitaire est aux origines de la notion. Comme le précédent, le rapport conclut que les quartiers pauvres bénéficieront des dispositifs du Plan Régional sans en supporter d'impact négatif. La conclusion précise cependant qu'on ne mesure pas à quel point le système de transports en

commun permet aux usagers « de se déplacer quand et où ils veulent », soulignant les limites d'une approche qui se contente d'évaluer ce qui est mesurable avec les outils dont les experts disposent. L'observation des politiques et débats locaux montre ainsi un important décalage entre la sophistication des démarches de concertation et d'appréhension des besoins et l'insuffisance chronique des moyens financiers destinés à y répondre. La réalisation des projets est aujourd'hui de plus en plus tributaire de l'obtention de financements locaux (par les Comtés), systématiquement soumise au vote des électeurs. Là encore, la multiplicité des échelles de mise en œuvre des politiques de transports et donc des objectifs de justice environnementale est un véritable obstacle à toute avancée concrète dans ce domaine. Ces débats témoignent par ailleurs de la difficulté pour les acteurs locaux, malgré la priorité affichée en faveur de la justice environnementale, à mener des politiques explicitement dédiées aux quartiers pauvres. Le critère de justice environnementale tel qu'il est mis en avant semble davantage servir de justification aux actions mises en œuvre que de guide en vue de l'application de politiques de transports plus justes sur le plan social et spatial.

Des contradictions entre enjeux sociaux et enjeux environnementaux ?

C'est cependant au nom de la justice environnementale que les organisations locales ont réussi à fédérer leurs efforts et à faire barrière à des projets portés par l'autorité métropolitaine de transports et par le BART. Ici, la notion a servi de ciment et de point de ralliement à des groupes pourtant fort différents sur le plan sociologique et de la tradition militante. En effet, les enjeux environnementaux et sociaux sont portés par des groupes très éloignés du point de vue de l'appartenance sociale, avec d'une part des groupes environnementaux très puissants, comme Sierra Club, animés par des membres des couches moyennes blanches et d'autre part des groupes communautaires défendant les intérêts des pauvres et des minorités ethniques. Si ces organisations ont pendant longtemps mené leurs actions séparément, c'est à l'occasion d'actions dans le domaine des transports qu'une coalition de l'ensemble des groupes s'est formée. Cette coalition (*Transportation And Land Use Coalition*) a réussi, à l'occasion d'une consultation locale par référendum, à mettre d'accord tous ses membres sur un sujet pourtant potentiellement conflictuel : le rejet de l'extension d'une ligne ferrée au sud de la baie, au motif que cette extension, ne répondant pas aux besoins des pauvres et des minorités, aurait eu pour effet de réduire le financement accordé aux lignes d'autobus. En effet, ce projet était coupable à leurs yeux d'utiliser les fonds des transports en commun pour le développement d'infrastructures ferrées lourdes répondant essentiellement aux besoins des couches moyennes blanches suburbaines, au détriment de l'amélioration des systèmes de bus, utilisés en grande majorité par les usagers pauvres et les minorités ethniques des quartiers centraux. De plus, dans la lignée de l'action en justice victorieuse du Syndicat des Usagers d'Autobus de Los Angeles contre l'autorité métropolitaine de transports, trois personnes soutenues par la coalition ont engagé en Mai 2005 une action pour discrimination à l'encontre de la commission métropolitaine. Comme dans le cas de Los Angeles, elles arguent de la priorité accordée au rail (BART) au détriment du système d'autobus⁸.

Ici, la notion de justice environnementale a servi de base à une convergence, qui était loin d'être acquise, entre objectifs de justice sociale et spatiale, de desserte des quartiers pauvres, et objectifs de protection de l'environnement, grâce à l'accès aux transports collectifs. Sa mobilisation a cependant abouti à un résultat paradoxal, puisqu'en s'opposant à ce projet de ligne ferrée, la coalition a été amenée à rejeter de nouveaux financements pour des lignes de transports publics aux effets environnementaux positifs avérés, dans une région où la place de la voiture est écrasante (Bénil-Gbaffou et al., 2007). Ainsi, la notion de justice environnementale, lorsqu'elle entre dans le champ de la revendication politique, est potentiellement porteuse d'une contradiction qui lui semble inhérente, celle qui existe entre enjeux sociaux et enjeux environnementaux. Si elle peut

⁸ Pour une analyse approfondie de ces deux conflits (Los Angeles et San Francisco), nous renvoyons au travail réalisé avec Claire Bénil-Gbaffou (Université du Witwatersrand) sur ce sujet (Bénil-Gbaffou, Fol et Pflieger, 2007).

ponctuellement réconcilier ces enjeux et fédérer les revendications environnementales et de justice sociale, cette convergence paraît fragile et pourrait probablement assez facilement se retourner contre ceux qui l'ont suscitée.

Conclusion

La notion de justice environnementale intervient dans différents registres. Dans celui de l'analyse académique, elle fait l'objet de nombreux débats et sa portée heuristique reste discutée. Elle a cependant permis des transferts et des échanges entre le monde académique, le monde politique et le monde militant, dont témoigne la mise en application de la notion dans le champ des transports. Dans le registre de l'action collective, des groupes s'en sont saisis pour donner un nouveau souffle à la lutte contre les inégalités raciales et sociales qui était en perte de vitesse. Comme le montre l'exemple des transports dans l'agglomération de San Francisco, elle a rendu possibles des convergences inédites entre les revendications environnementales et de justice sociale portées par différents groupes et a été mobilisée pour fédérer les actions de ces groupes. Enfin, dans le registre de l'évaluation de l'action publique, la notion de justice environnementale est devenue omniprésente dans la justification des projets et est ainsi entrée dans le vocabulaire courant des administrations publiques, sans que l'on connaisse encore précisément aujourd'hui les effets de ces politiques. Cependant, dans ce domaine, il semble que la justice environnementale serve davantage de justification aux actions menées par les acteurs publics que de véritable critère d'évaluation des politiques.

Pour Bullard et Johnson (2000), la protection environnementale, telle qu'elle est mise en oeuvre aujourd'hui, ne fait que gérer, réguler et distribuer les risques, son paradigme dominant consistant à institutionnaliser les inégalités. De plus, pour certains acteurs⁹, l'institutionnalisation de la notion de justice environnementale a contribué à un affaiblissement de sa portée politique et à opérer un brouillage dans la lutte contre le racisme et la ségrégation. La focalisation sur les aspects environnementaux peut facilement faire oublier d'autres dimensions essentielles de la ségrégation, comme l'égalité dans l'accès à l'emploi. La même dérive potentielle est observable en France avec la notion de développement durable, qui est censée relier, en théorie, protection de l'environnement et objectif de justice sociale. Or, comme le souligne Jacques Theys (2002), la notion de développement durable n'apporte guère de solutions opératoires à la question des tensions entre qualité environnementale et équité sociale : « il est légitime de se demander si derrière une rhétorique de bons sentiments, le discours sur le développement durable n'a pas finalement pour principale qualité de gommer les contradictions qu'il énonce ». On retrouve cette instrumentalisation de la justice environnementale dans l'exemple de San Francisco où la mise en avant de la notion par les acteurs des politiques de transports à l'échelle de l'agglomération masque leur incapacité à la faire appliquer à l'échelle locale, qui, dans un système fragmenté, est celle où se décident une grande partie des actions concrètes et où est mobilisé l'essentiel du financement.

Si le concept de justice environnementale est moins angélique que celui de développement durable, car il contribue à révéler clairement les tensions entre discriminations raciales et sociales et protection de l'environnement, il peut masquer, tout comme la rhétorique du développement durable, les véritables enjeux d'équité sociale. Cependant, dans le contexte politique et social américain, on peut se demander si l'objectif environnemental n'est pas le meilleur alibi qu'aient trouvé les mouvements sociaux, ou certains acteurs politiques, pour traiter des problèmes d'équité sociale et de solidarité dans un contexte où la question des inégalités, qu'elles soient sociales ou raciales, ne fait plus véritablement recette.

9 Entretien (2004) avec Michel Gelobter, directeur de *Redefining Progress*, association de protection de l'environnement, et membre du *Board of Environmental Justice Advisory Council* (Conseil National pour la Justice Environnementale) ; entretien (2004) avec Steven Pitts, *Center for Labor Research and Education*, Université de Berkeley.

A propos des auteurs :

Sylvie FOL, Equipe CRIA, UMR 8504 Géographie-cité, Université Paris 1-Panthéon-Sorbonne

Géraldine PFLIEGER, Institut des Sciences de l'Environnement, Université de Genève

Pour citer cet article : Sylvie FOL | Géraldine PFLIEGER, « La justice environnementale aux États-Unis : construction et usages d'une catégorie d'analyse et d'une catégorie d'action » ["Environmental justice in the US: construction and uses of a flexible category: an application to transportation policies in the San Francisco area", traduction : Claire Hancock], **justice spatiale | spatial justice**, n° 02 octobre | octobre 2010, <http://www.jssj.org>

Bibliographie

- BENIT-GBAFFOU C., FOL S., PFLIEGER G.**, 2007, "Des pauvres aux écologistes : le front anti-métro en Californie. Crises et controverses autour des politiques de transports en commun à Los Angeles et San Francisco", à paraître dans *L'Espace Géographique*, N°2, pp. 115-130, 2007.
- BULLARD R., JOHNSON G.**, 1997, (eds), *Just Transportation : Dismantling Race and Class Barriers to Mobility*, New Society Publishers.
- BULLARD R., JOHNSON G.**, 2000, "Environmental Justice : Grassroots Activism and Its Impacts on Public Policy Decision Making", *Journal of Social Issues*, vol. 56, N°3, pp. 555-578.
- BULLARD R., JOHNSON G., TORRES A.**, 2004, (eds), *Highway Robbery, Transportation Racism and New Routes to Equity*, South End Press.
- BOWEN W.**, 2002, "An Analytical Review of Environmental Justice Research: What Do We Really Know?", *Environmental Management*, Vol. 29, n°1, pp. 3-15.
- CAIRNS S., GREIG J., WACHS M.**, 2003, *Environmental Justice and Transportation: A Citizen's Handbook*, Institute of Transportation Studies at the University of California Berkeley.
- CALLON M., LASCUMES P., BARTHE Y.**, 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil.
- DEBANNE A., KEIL R.**, 2004, Multiple disconnections: environmental justice and urban water in Canada and South Africa. *Space and Polity*, Vol. 8, n°2, pp. 209-225.
- FABER D., MCCARTHY D.**, "The Evolving Structure of the Environmental Justice Movement in the United States : New Models of Democratic Decision-Making", *Social Justice Research*, Vol. 14, N°4, pp. 405-421, 2001.
- FAURE A., POLLET G., WARIN P.**, 1995, *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, L'Harmattan.
- FOREMAN C.**, 1998, *The Promise and Peril of Environmental Justice*, Brookings Institution Press.
- FORKENBROCK D., SCHWEITZER L.**, 1999, "Environmental Justice in Transportation Planning", *Journal of the American Planning Association*, vol. 65, N°1.
- GOLDMAN T., DEAKIN E.**, 2000, "Regionalism Through Partnership ? Metropolitan Planning Since ISTEA", *Berkeley Planning Journal*, vol. 14, p. 46-75.
- HARNER J., WARNER K., PIERCE J., HUBER T.**, 2002, "Urban Environmental Justice Indices", *The Professional Geographer*, Vol. 54, N°3, pp. 318-331.
- HARVEY D.**, 1996, *Justice, Nature and the Geography of Difference*, Blackwell.
- HILLMAN T.**, 2002, "Environmental Justice: a crucial link between environmentalism and community development", *Community Development Journal*, Vol. 37, N°4, pp. 349-360.
- HOLIFIELD R.**, 2009, "Actor-Network Theory as a Critical Approach to Environmental Justice: A Case against Synthesis with Urban Political Ecology" *Antipode*, Vol.41, n°4, pp. 637-658.
- HOLIFIELD R.**, 2000, "Defining Environmental Justice and Environmental Racism", *Urban Geography*, vol. 22, N°1, pp. 78-90.
- INNES J., GRUBER J.**, 2000, "Bay Area Transportation Decision Making in the Wake of ISTEA. Planning Styles in Conflict at the Metropolitan Transportation Commission", UCTC Working Paper n° 514.
- KNUDSEN T.**, 2004, « Community-based Transportation Planning in the San Francisco Bay Area, communication à l'APTA.
- MILLS G., NEUHAUSER K.**, 2000, "Quantitative Methods for Environmental Justice Assessment of Transportation", *Risk Analysis*, vol. 20, N°3, 2000.
- PELLOW D., WEINBERG A., SCHNAIBERG A.**, 2001, "The Environmental Justice Movement: Equitable Allocation of the Costs and Benefits of Environmental Management Outcomes", *Social Justice Research*, Vol. 14, N°4, pp. 423-439.
- RAWLS J.**, 1971, *A Theory of Justice*. Oxford University Press.
- SCHLOSBERG D.**, 2007, *Defining environmental justice: theories, movements, and nature*. Oxford University Press.

- SCHLOSBERG D.**, 2007, "Reconceiving Environmental Justice: Global Movements And Political Theories", *Environmental Politics*, Vol. 13, N°3, pp. 517 – 540.
- SCHWEITZER L., VALENZUELA A.**, 2004, "Environmental Injustice and Transportation: The Claims and the Evidence." *Journal of Planning Literature*. Vol. 18, n°4, 383-398.
- SWYNGEDOUW E., HEYNEN N.**, 2003, Urban political ecology, justice and the politics of scale. *Antipode*, Vol. 35 , n°5, pp. 898–918.
- TAYLOR D.**, 2000, "The Rise of Environmental Justice Paradigm", *American Behavioral Scientist*, vol. 43, N°4, PP. 508-580.
- THEYS J.**, 2002, "L'approche territoriale du "développement durable", condition d'une prise en compte de sa dimension sociale", *Développement Durable et Territoires*.
- TRANSPORTATION AND LAND USE COALITION**, 2003, *Transportation Injustice. Why BART-to-San Jose cost overruns will devastate bus and rail service.*
- TRANSPORTATION AND LAND USE COALITION**, 2004, *It Takes a Transit Village. How Better Planning Can Save the Bay Area Billions of Dollars and Ease the Housing Shortage.*
- WALKER G., BULKELEY H.**, 2006, "Geographies of environmental justice", *Geoforum*, Vol. 37, n°5, pp. 655-659.
- YOUNG I.M.**, 1990, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton University Press.